BỘ TƯ PHÁP

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH QUY ĐỊNH CHI TIẾT MỘT SỐ ĐIỀU VÀ BIỆN PHÁP THI HÀNH LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN

I. GIỚI THIỆU CHUNG

1. Bối cảnh ban hành Nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật tiếp cận thông tin

Luật Tiếp cận thông tin số 104/2016/QH13 được Quốc hội Khóa XIII thông qua tại kỳ họp thứ 11 ngày 6 tháng 4 năm 2016, có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2018. Đây là đạo luật rất quan trọng tạo khuôn khổ pháp lý cho việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân và nâng cao tính công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Về cơ bản, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 đã cụ thể hóa tối đa phạm vi, nội dung quyền tiếp cận thông tin; trình tự, thủ tục cung cấp thông tin theo yêu cầu và công khai thông tin cũng như trách nhiệm của Nhà nước trong việc tổ chức thực thi quyền tiếp cận thông tin của công dân.

Bên cạnh đó, Luật đã ủy quyền cho Chính phủ quy định chi tiết một số nội dung của Luật, cụ thể: mẫu Phiếu yêu cầu cung cấp thông tin (khoản 4 Điều 24); biện pháp tạo điều kiện thuận lợi để người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thực hiện quyền tiếp cận thông tin (điểm b khoản 1 Điều 35); yêu cầu cung cấp thông tin thông qua tổ chức, đoàn thể, doanh nghiệp (khoản 2 Điều 36).

Ngoài ra, để bảo đảm tính thống nhất trong việc triển khai các biện pháp thi hành Luật của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp theo tinh thần khoản 5 Điều 35 Luật (Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân theo hướng dẫn của Chính phủ), thực hiện trách nhiệm của Chính phủ trong việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân (khoản 1 Điều 35 Luật), nhiệm vụ "hướng dẫn cơ quan, tổ chức, đơn vị, công dân trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin" (điểm d khoản 1 Điều 35 của Luật), dự thảo Nghị định cũng quy định cụ thể một số biện pháp bảo đảm thi hành quyền tiếp cận thông tin.

Các chính sách và biện pháp lớn để bảo đảm thực thi quyền tiếp cận thông tin của công dân đã được Bộ Tư pháp đánh giá tác động kỹ lưỡng trong quá trình soạn thảo dự án Luật Tiếp cận thông tin. Tại dự thảo Nghị định chỉ quy định chi tiết một số nội dung, chính sách và biện pháp thi hành của Luật, theo đó, về cơ bản không làm phát sinh chính sách, nội dung lớn liên quan trực tiếp

tới việc bảo đảm thực thi quyền tiếp cận thông tin của công dân và trách nhiệm cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, Bộ Tư pháp nhận thấy, tại dự thảo Nghị định có một số quy định nhằm cụ thể hơn các biện pháp đã được quy định trong Luật, như giao trách nhiệm của các cơ quan cung cấp thông tin trong việc trang bị phương tiện kỹ thuật, công nghệ thông tin để cung cấp thông tin, bố trí đầu mối, nhân lực, ngân sách nhà nước... để bảo đảm nguồn lực thi hành. Các quy định này vẫn cần tiếp tục có sự đánh giá tác động kỹ hơn nữa để lựa chọn được phương án tối ưu, bảo đảm tính khả thi và phù hợp với các điều kiện thực tiễn của cơ quan nhà nước, của công dân trong quá trình thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Do đó, Bộ Tư pháp tổ chức đánh giá tác động cụ thể đối với các biện pháp có thể làm phát sinh nhu cầu về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành, trên cơ sở đó lựa chọn được phương án tối ưu để quy định cụ thể hơn, khả thi hơn trong dự thảo Nghị định.

2. Sử dụng phương pháp RIA trong việc đánh giá dự thảo Nghị định

Quy trình thực hiện RIA được tiến hành theo các bước sau:

1) Xác định các vấn đề ưu tiên dựa trên các tiêu chí rõ ràng;

2) Xác định các mục tiêu của vấn đề;

3) Lựa chọn các giải pháp để giải quyết từng vấn đề;

4) Xác định các yếu tố chi phí và lợi ích chính cho từng vấn đề;

5) Xác định các dữ liệu phân tích;

6) Xác định cách thức thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp đó;

7) Thu thập, tập hợp dữ liệu và tham vấn ;

8) Đánh giá, phân tích các dữ liệu đã thu thập được;

9) Nhóm nghiên cứu dự thảo thống nhất về cách diễn giải kết quả phân tích, thống nhất cá

10) Các giải pháp và kết luận;

11) Viết báo cáo RIA.

Quá trình thực hiện RIA đã đưa ra được các phương án cụ thể, đánh giá các tác động tích cực và tiêu cực của các phương án đó và trình bày kết quả đánh giá để so sánh các phương án với nhau một cách rõ ràng. Trong quá trình đánh giá, nhiều phương án lựa chọn cho một số quy định trong dự thảo Nghị định đã được cân nhắc; các thông tin về tác động tích cực và tác động tiêu cực của các phương án lựa chọn cũng đã được đưa ra thảo luận.

Nhóm nghiên cứu đã xác định các vấn đề cần ưu tiên đánh giá theo một phương pháp có hệ thống. Trước tiên, Nhóm nghiên cứu đã lên danh sách các vấn đề cần ưu tiên đánh giá có khả năng cần đánh giá rồi chấm điểm dựa trên các mục tiêu cơ bản của dự thảo Nghị định. Sau khi các vấn đề được chấm điểm, dự thảo Nghị định điều chỉnh với phạm vi hẹp, không có nhiều chính sách phát

sinh so với Luật tiếp cận thông tin do đó, Nhóm nghiên cứu đã chọn ra được 3 vấn đề quan trọng nhất cần phân tích RIA và xác định phương án giải quyết cho từng vấn đề. Tổng cộng có 10 **phương án/lựa chọn/giải pháp** được xem xét trong quá trình đánh giá tác động của 3 vấn đề nêu trên. Mỗi vấn đề sẽ có một giải pháp có tính chất vạch ranh giới - giải pháp giữ nguyên hiện trạng, tức là không thay đổi tình trạng hiện có của vấn đề. Giải pháp giữ nguyên hiện trạng luôn được sử dụng trong RIA bởi phân tích RIA luôn tính tới các tác động ngoài lề, nghĩa là phải so sánh tác động của tất cả các giải pháp thay đổi với giải pháp giữ nguyên hiện trạng để tìm hiểu rõ hơn tác động bên lề nếu có thay đổi.

Các vấn đề được đánh giá, theo Nhóm nghiên cứu, cũng là những vấn đề quan trọng, gắn với các mục tiêu của dự thảo Nghị định. Cụ thể là các vấn đề sau đây:

(1) Biện pháp tạo điều kiện thuận lợi để người khuyết tật thực hiện quyền tiếp cận thông tin

(2) Xây dựng Danh mục thông tin phải công khai, Danh mục thông tin công dân được tiếp cận có điều kiện, Danh mục thông tin đã được cung cấp

(3) Bố trí cán bộ, công chức làm đầu mối cung cấp thông tin

Việc đánh giá tác động của Dự thảo Luật được phát triển dựa trên phương pháp đánh giá tác động theo chuẩn quốc tế như: xác định vấn đề, xác định phương án giải quyết vấn đề, thu thập dữ liệu, kiểm nghiệm dữ liệu thông qua lấy ý kiến và phân tích dữ liệu theo một phương pháp rõ ràng.

Việc thực hiện đánh giá tác động cho Dự thảo Luật là công việc rất khó khăn vì đây là luật về trình tự thủ tục, do đó nó gây ra nhiều tác động không phải trực tiếp mà là tác động thứ hai hoặc thậm chí thứ ba. Ví dụ, việc có cơ quan độc lập giám sát việc thi hành Luật sẽ có tác động trực tiếp là làm tăng chi phí ngân sách vì giám sát và bảo đảm việc thi hành Luật là một nhiệm vụ lớn đòi hỏi phải được đầu tư tiền của, công sức, nhưng tác động thứ hai sẽ là đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp, vì họ sẽ tiếp cận được một nguồn thông tin minh bạch hơn, ổn định hơn và dễ dàng hơn, ít khiếu nại, khiếu kiện hơn, do đó, chi phí ngân sách có nhiều khả năng giảm xuống.

Tiêu chuẩn phân tích do Nhóm nghiên cứu đặt ra là trong mỗi phương án, đánh giá tác động phải kết hợp cả phương pháp định lượng và định tính, các phương pháp lượng hoá phải được sử dụng tối đa trong phạm vi thời lượng, thời gian và nguồn lực cho phép. Tuy nhiên, Nhóm nghiên cứu cũng nhận thức được là một số tác động quan trọng không thể lượng hoá được, nhưng phải được mô tả theo phương pháp định tính chính xác nhất có thể, và kết luận phải được kèm theo các giả định và lô-gic. Lợi ích và chi phí của mỗi phương án sẽ được so sánh với nhau và đề xuất đưa ra phải dựa trên tính toán lợi ích và chi phí của mỗi phương án.

Phương pháp phân tích trên được gọi là *phương pháp phân tích lợi ích-chi phí mềm* vì phương pháp này kết hợp cả phương pháp định tính và định lượng vào một khung duy nhất để từ đó các lựa chọn được so sánh lần lượt theo một

phương thức nhất quán. Kỹ thuật này đòi hỏi người phân tích phải tuân thủ hai tiêu chí đảm bảo chất lượng sau:

- Các giả định đưa ra phải rõ ràng;
- Kết luận không cần dựa trên dữ liệu chuẩn xác nhưng phải hợp lý trên cơ sở các thông tin có được.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CÁC BIỆN PHÁP THI HÀNH TRONG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Biện pháp tạo điều kiện thuận lợi để người khuyết tật thực hiện quyền tiếp cận thông tin

1.1. Xác định vấn đề

Luật tiếp cận thông tin quy định tại khoản 6 Điều 3, khoản 3 Điều 18, điểm b khoản 1 Điều 35 Luật Tiếp cận thông tin về trách nhiệm Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi để người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thực hiện quyền tiếp cận thông tin; cơ quan nhà nước ngoài các hình thức công khai thông tin quy định tại khoản 1 Điều 18, cơ quan nhà nước còn phải xác định hình thức công khai thông tin phù hợp với khả năng, điều kiện tiếp cận thông tin của công dân; Quy định biện pháp tạo điều kiện thuận lợi để người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

Do đó để cụ thể hóa các biện pháp tạo điều kiện cho người khuyết tật thực hiện quyền tiếp cận thông tin thì dự thảo Nghị định cần nghiên cứu, quy định về các biện pháp này để đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của đối tượng yếu thế trong xã hội, phù hợp với từng loại đối tượng và đảm bảo tính khả thi của Luật cũng như quy định của Nghị định.

1.2. Mục tiêu của chính sách

- Tạo điều kiện để người khuyết tật thực hiện quyền tiếp cận thông tin theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin.

- Bảo đảm tính khả thi của các biện pháp tạo điều kiện cho người khuyết tật trong điều kiện thực tiễn kinh tế - xã hội Việt Nam, đồng thời bảo đảm hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước.

- Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và cung cấp thông tin thông qua mạng điện tử nhằm tiết kiệm chi phí cho cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin do cơ quan mình tạo ra.

1.3. Các phương án để lựa chọn

Có 3 phương án lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 1A: Không quy định (giữ nguyên hiện trạng)

Phương án 1B: Quy định các biện pháp tiếp cận thông tin phù hợp với các dạng khuyết tật khác nhau.

Phương án 1C: Quy định đa dạng các biện pháp cung cấp thông tin cho người khuyết tật để các cơ quan nhà nước căn cứ vào từng trường hợp cụ thể và điều kiện thực tiễn và khả năng, điều kiện tiếp cận thông tin của công dân để cung cấp thông tin

1.4. Đánh giá tác động của các phương án

1.4.1. Phương án 1A: Không quy định (giữ nguyên hiện trạng)

Hiện nay, Luật Người khuyết tật quy định về các nội dung cơ bản hỗ trợ về đời sống vất, tinh thần và trong sinh hoạt cho người khuyết tật như: xác nhận người khuyết tật, việc chăm sóc sức khỏe, giáo dục, dạy nghề và việc làm, văn hóa, thể dục, thể thao, giải trí và du lịch, nhà chung cư, công trình công cộng, giao thông, công nghệ thông tin và truyền thông và bảo trợ đối với người khuyết tật. Trên cơ sở đó, một số luật chuyên ngành có liên quan đã có quy định hỗ trợ cho người khuyết tật trong lĩnh vực của mình.

Trong lĩnh vực giáo dục có Luật giáo dục (Điều 10, 26, 63, 82, 98); Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (Điều 41, Điều 52); Luật thanh niên (Điều 27, Nghị định số 49/2010/NĐ-CP ngày 14/05/2010 về miễn giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập và cơ chế thu, sử dụng học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân từ năm học 2010 – 2011 đến năm học 2014 – 2015; Quyết định số 23/2006/QĐ-BGDĐ ngày 22/5/2006 về giáo dục hòa nhập dành cho người tàn tật, khuyết tật do Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành…

Trong lĩnh vực công nghệ thông tin và truyền thông, Luật người khuyết tật đã có những quy định mang tính nguyên tắc về trách nhiệm của các cơ quan thông tin đại chúng trong việc phản ánh đời sống vật chất và tinh thần của người khuyết tật. Trên cơ sở đó, Luật công nghệ thông tin và văn bản hướng dẫn thi hành đã có quy định về yêu cầu đối với cơ sở dữ liệu thông tin phải đáp ứng các tiêu chuẩn cần thiết để người khuyết tật có thể truy cập vào cơ sở dữ liệu. Một số Chương trình, Đề án của Nhà nước đã có quy định về việc cấp, phát sách, báo, tài liệu cho người khuyết tật, người dân tộc thiểu số,...

Tuy nhiên, pháp luật chưa có quy định cụ thể liên quan đến các hình thức cung cấp thông tin cho người khuyết tật, việc hướng dẫn, giải thích và giúp đỡ người khuyết tật để thực hiện quyền tiếp cận các thông tin mà cơ quan có trách nhiệm phải cung cấp; bố trí các thiết bị nghe - xem và các thiết bị phụ trợ phù hợp với dạng khuyết tật và mức độ khuyết tật để phù hợp với điều kiện thực tiễn của cơ quan và khả năng, điều kiện của người khuyết tật.

1.4.2. Phương án 1B: Quy định các biện pháp tiếp cận thông tin phù hợp với các dạng khuyết tật khác nhau.

Theo quy định của pháp luật về người khuyết tật thì có 6 dạng khuyết tật khác nhau: khuyết tật vận động; khuyết tật nghe, nói; khuyết tật nhìn; khuyết tật

thần kinh, tâm thần; khuyết tật trí tuệ; khuyết tật khác, do đó, dự thảo Nghị định cần quy định các biện pháp tiếp cận thông tin phù hợp với các dạng khuyết tật khác nhau.

Việc quy định các biện pháp cụ thể hỗ trợ cho người khuyết tật tiếp cận thông tin phù hợp với từng dạng khuyết tật về nguyên tắc là lý tưởng. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay trong điều kiện nguồn ngân sách nhà nước còn hạn hẹp thì việc bố trí kinh phí cho thực hiện tất cả các biện pháp hỗ trợ người khuyết tật tại tất cả các cơ quan cung cấp thông tin là khó khả thi.

1.4.3. Phương án 1C: Quy định đa dạng các biện pháp cung cấp thông tin cho người khuyết tật để các cơ quan nhà nước căn cứ vào từng trường hợp cụ thể và điều kiện thực tiễn và khả năng, điều kiện tiếp cận thông tin của công dân để cung cấp thông tin

Khoản 3 Điều 18 của Luật tiếp cận thông tin quy định: *"Đối với đối tượng là người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, ngoài các hình thức quy định tại khoản 1 Điều này, cơ quan nhà nước xác định hình thức công khai thông tin phù hợp với khả năng, điều kiện tiếp cận thông tin của công dân".* Tinh thần của khoản 3 Điều 18 là xác định các hình thức cung cấp thông tin phù hợp với khả năng, điều kiện tiếp cận thông tin của người tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, Luật cũng quy định cơ quan nhà nước được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin theo hình thức mà người yêu cầu đề nghị phù hợp với tính chất của thông tin được yêu cầu cung cấp và khả năng của cơ quan. Do đó, dự thảo Nghị định cần kết hợp cả hai nguyên tắc nêu trên và quy định theo hướng cơ quan nhà nước có trách nhiệm đa dạng các biện pháp cung cấp thông tin cho người khuyết tật để các cơ quan nhà nước căn cứ vào từng trường hợp cụ thể và điều kiện thực tiễn và khả năng, điều kiện tiếp cận thông tin của công dân để cung cấp thông tin; bố trí thiết bị nghe - xem và các thiết bị phụ trợ phù hợp với dạng và mức độ khuyết tật, phù hợp với điều kiện thực tiễn của cơ quan; bố trí cán bộ hướng dẫn, giải thích và giúp đỡ người khuyết tật khi có khó khăn trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin, đặc biệt khi người khuyết tật gặp khó khăn trong việc điền thông tin, mô tả thông tin, ký Phiếu yêu cầu cung cấp thông tin,...

Thực hiện theo Phương án này người khuyết tật thực hiện quyền tiếp cận thông tin của mình trên cơ sở trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin bố trí các nguồn lực cần thiết, hình thức cung cấp phù hợp. Quy định này cũng phù hợp với điều kiện thực tế về nguồn lực của đất nước, linh hoạt và phù hợp với chỉ đạo của các cơ quan có thẩm quyền.

1.5. Kết luận và kiến nghị

Trên cơ sở phân tích tác động tích cực, tác động tiêu cực của từng phương án như trên, Bộ Tư pháp nhận thấy, trong điều kiện hiện nay, việc lựa chọn phương án 1C là tối ưu nhất, khả thi và phù hợp nhất.

2. Xây dựng Danh mục thông tin phải công khai, Danh mục thông tin công dân được tiếp cận có điều kiện, Danh mục thông tin đã được cung cấp

2.1. Xác định vấn đề

Luật tiếp cận thông tin xác định về nguyên tắc các thông tin công dân được tiếp cận (Điều 5), thông tin công dân không được tiếp cận (Điều 6) và thông tin công dân được tiếp cận có điều kiện (Điều 7). Trên cơ sở đó, Điều 17 của Luật quy định thông tin phải được công khai, việc công khai thông tin trên Cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử (Điều 19) và thông tin được cung cấp theo yêu cầu (Điều 23). Tuy nhiên, mỗi cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin thì có phạm vi thông tin công khai, công khai trên trang/cổng thông tin điện tử và cung cấp theo yêu cầu khác nhau. Do đó, để đảm bảo tính minh bạch, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân biết về các thông tin do từng cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin nắm giữ (bao gồm thông tin phải công khai, thông tin công dân được tiếp cận có điều kiện và thông tin mà cơ quan đã cung cấp theo yêu cầu của công dân) để xác định chính xác cơ quan cung cấp thông tin, không mất thời gian, công sức để công dân xác định cơ quan cung cấp thông tin thì cần thiết phải xây dựng Danh mục thông tin phải công khai, Danh mục thông tin công dân được tiếp cận có điều kiện, Danh mục thông tin đã được cung cấp tại dự thảo Nghị định.

2.2. Mục tiêu của chính sách

- Bảo đảm tính minh bạch trong hoạt động của các cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin, tăng lòng tin của người dân đối với Chính phủ.

- Tạo điều kiện cho công dân xác định cơ quan cung cấp thông tin.

- Cán bộ, công chức làm đầu mối cung cấp thông tin có cơ sở giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin của công dân nhanh chóng, kịp thời; giảm thời gian, công sức của công dân thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

2.3. Các Phương án lựa chọn

Có 3 phương án lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 2A: Không quy định (giữ nguyên hiện trạng)

Phương án 2B: Cơ quan nhà nước xây dựng Danh mục thông tin phải công khai

Phương án 2C: Cơ quan nhà nước xây dựng Danh mục thông tin phải công khai, Danh mục thông tin công dân được tiếp cận có điều kiện, Danh mục thông tin đã được cung cấp

2.4. Đánh giá tác động của các phương án

2.4.1. Phương án 2A: Không quy định (giữ nguyên hiện trạng)

Hiện nay, pháp luật mới chỉ có quy định về công bố công khai một số loại thông tin, nhưng chưa quy định về xây dựng các Danh mục thông tin do mình nắm giữ. Pháp luật cũng chưa rõ về các loại thông tin phải công bố công khai. Việc tiếp cận thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ vẫn khó khăn, dẫn tới việc công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước chưa được thực hiện một cách triệt để, biểu hiện rõ nhất trong những lĩnh vực ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống, đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân như lĩnh vực đất đai, đền bù giải toả, môi trường, sức khoẻ cộng đồng, dự án ưu đãi, các khoản tín dụng, các khoản quyên góp cứu trợ... Việc thiếu các quy định rõ ràng về loại thông tin phải công bố công khai, thiếu quy định về việc khuyến khích các cơ quan chủ động công bố công khai các thông tin mà mình nắm giữ nếu xét thấy việc công khai là cần thiết, có lợi cho cộng đồng dẫn đến việc các cơ quan nhà nước thiếu trách nhiệm trong việc công khai thông tin, là nguy cơ phát sinh tình trạng lợi dụng đặc quyền, đặc lợi của những người có điều kiện, vị trí công tác dễ dàng tiếp cận thông tin để trục lợi, gây nên sự bất bình đẳng, thiếu công bằng trong xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh doanh, đầu tư.

Một số văn bản về những lĩnh vực chuyên ngành đã có quy định về công bố công khai thông tin, tuy nhiên vẫn còn thiếu quy định một số thông tin quan trọng, cần thiết cơ quan nắm giữ thông tin phải chủ động công bố rộng rãi cho số đông dân chúng biết vì các văn bản chuyên ngành không bao quát được các thông tin trong mọi mặt của đời sống xã hội, không đáp ứng được yêu cầu về thông tin của người dân.

Đồng thời, do pháp luật không quy định rõ ràng về những loại thông tin được công bố công khai, nên người dân cũng chưa nhận thức rõ quyền được thông tin của mình cũng như thiếu sự tin tưởng vào cơ chế minh bạch và cởi mở trong tiếp cận thông tin. Do đó, cũng thiếu sự tham gia của tổ chức, công dân vào việc giám sát, phản biện để hoàn thiện các chính sách, quy định pháp luật của Nhà nước. Có tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất, thiếu bình đẳng; tình trạng tham nhũng, dễ dàng vi phạm pháp luật và sự tuỳ tiện của các cán bộ, công chức khi thừa hành công vụ cũng do thiếu thông tin; tình trạng lợi dụng quyền hạn để trục lợi từ thông tin nắm giữ gây nên sự bất bình đẳng, thiếu công bằng trong xã hội, biểu hiện rõ nhất là trên lĩnh vực đất đai, đền bù giải toả, dự án ưu đãi, các khoản tín dụng, cứu trợ thiên tai, kinh doanh, đầu tư...

Như vậy, có thể thấy, do chưa có quy định về trách nhiệm xây dựng các Danh mục thông tin mà cơ quan nắm giữ nên đã dẫn đến tình trạng gây khó khăn cho việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, tính công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước giảm.

Tác động tích cực: Thực hiện theo Phương án này, các cơ quan cung cấp thông tin không mất thời gian cho việc lọc thông tin, cập nhật thông tin, lựa chọn những thông tin vào từng Danh mục cụ thể, vì hiện nay hầu hết các cơ

quan mới chỉ công bố công khai một phần thông tin rất nhỏ[1] và cũng chỉ là những thông tin liên quan tới hoạt động quản lý của ngành, lĩnh vực, chứ chưa phải là những thông tin được hình thành trong quá trình hoạt động quản lý của ngành, phản ánh trực tiếp kết quả hoạt động quản lý của ngành (chủ yếu được chứa đựng trong các văn bản hành chính do cơ quan ban hành, đặc biệt là các đề án, kế hoạch, báo cáo) gồm: thông tin gồm các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành, các thủ tục hành chính và một số loại văn bản hành chính do cơ quan ban hành. Các thông tin được cung cấp theo yêu cầu theo quy định của pháp luật cũng không nhiều.

Tác động tiêu cực:

Đối với khu vực nhà nước:

- Cơ quan cung cấp thông tin không có cơ sở để thực hiện nhanh chóng, giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin của công dân.

Đối với người dân và doanh nghiệp:

- Người dân, doanh nghiệp thiếu cơ sở để mang tính bao quát về thông tin do cơ quan có trách nhiệm công khai, thông tin không thuộc phạm vi công dân được tiếp cận và thông tin mà công dân có thể được cung cấp ngay do đã được cung cấp cho người khác nên ảnh hưởng đến hiệu quả, chất lượng công việc của người dân, doanh nghiệp do mất thời gian, công sức để thực hiện yêu cầu cung cấp thông tin.

2.4.2. Phương án 2B: Cơ quan nhà nước xây dựng Danh mục thông tin phải công khai

Theo điểm b khoản 1 Điều 34 thì cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin phải chủ động lập, cập nhật, công khai Danh mục thông tin phải được công khai và đăng tải Danh mục trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử; thường xuyên cập nhật và công khai thông tin theo đúng thời điểm, thời hạn và hình thức theo Danh mục thông tin phải được công khai. Do đó, việc xây dựng, cập nhật Danh mục thông tin phải được công khai là cần thiết và phù hợp với quy định của Luật tiếp cận thông tin.

Thực hiện theo Phương án này, công dân biết được thông tin mà từng cơ quan có trách nhiệm công khai thông tin, là cơ sở quan trọng để công dân tiếp cận thông tin đối với thông tin được công khai, không mất thời gian và công qua đó nâng cao tính minh bạch của cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, công dân chưa biết được phạm vi thông tin mà công dân được tiếp cận có điều kiện và công dân. Người làm đầu mối cung cấp thông tin không có cơ sở để biết chắc chắn một cách nhanh chóng thông tin đã được cung cấp cho công dân khác, do đó cần có thời gian thực hiện lại quy trình kiểm soát nội bộ từ đầu, người làm đầu mối cung cấp thông tin phải kiểm tra tính bảo mật của thông tin và từ đó mất thời gian, chi phí hành chính của công chức. Thực hiện theo Phương án này làm tăng chi phí so với Phương án 2A nhưng đảm bảo tuân thủ pháp luật.

[1]

2.4.3. Phương án 2C: Cơ quan nhà nước xây dựng Danh mục thông tin phải công khai, Danh mục thông tin công dân được tiếp cận có điều kiện, Danh mục thông tin đã được cung cấp

Bên cạnh trách nhiệm xây dựng Danh mục thông tin phải công khai tại điểm b khoản 1 Điều 34 của Luật tiếp cận thông tin như đã nêu ở trên thì Luật tiếp cận thông tin còn quy định "Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin theo quy định tại Luật này có trách nhiệm lưu giữ hồ sơ, tài liệu đã được nhập vào danh mục và phải xếp loại theo cách thức, hình thức tạo thuận lợi cho việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân; bảo đảm thông tin có thể được lưu trữ điện tử, phải được số hóa trong một thời hạn thích hợp và được để mở cho mọi người tiếp cận; đồng thời, phải kết nối với mạng điện tử trên toàn quốc để có thể truy cập dễ dàng từ các hệ thống khác nhau" tại khoản 3 Điều 19. Bên cạnh đó, Luật tiếp cận thông tin cũng quy định trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin "Ban hành và công bố công khai quy chế nội bộ về tổ chức cung cấp thông tin thuộc phạm vi trách nhiệm của mình, gồm các nội dung chính sau đây: xác định đầu mối cung cấp thông tin; việc chuyển giao thông tin của đơn vị tạo ra cho đơn vị đầu mối cung cấp thông tin; việc phân loại thông tin được cung cấp và không được cung cấp; cập nhật thông tin được công khai, thông tin được cung cấp theo yêu cầu; trình tự, thủ tục xử lý yêu cầu cung cấp thông tin giữa đơn vị đầu mối với đơn vị phụ trách cơ sở dữ liệu thông tin và các đơn vị có liên quan" tại điểm h khoản 1 Điều 34.

Do đó, thực hiện theo Phương án này thì sẽ đảm bảo tính tuân thủ quy định của Luật tiếp cận thông tin, tạo điều kiện cho cơ quan cung cấp thông tin nói chung và người làm đầu mối cung cấp thông tin nói riêng có cơ sở thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của mình trong việc công khai thông tin, cung cấp thông tin được tiếp cận có điều kiện và cung cấp thông tin đã từng được cung cấp cho công dân khác. Thực hiện Phương án này làm tăng tính minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước so với hai phương án trên. Công dân sẽ được tiếp cận thông tin nhanh chóng hơn do không đến nhầm cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin, biết được thông tin tiếp cận có điều kiện để thực hiện các thủ tục cần thiết do đó không mất thời gian và được cung cấp nhanh chóng các thông tin đã được cung cấp cho công dân khác do có Danh mục và người làm đầu mối cung cấp thông tin không phải thực hiện thủ tục nội bộ.

Thực hiện theo Phương án này sẽ làm tăng chi phí hành chính cho cơ quan nhà nước để xây dựng, cập nhật các Danh mục trong các năm đầu tiên thực hiện Luật và sẽ giảm dần trong những năm tiếp theo.

2.5. Kết luận và kiến nghị

Sau khi phân tích tác động tích cực và tiêu cực của từng phương án cho thấy, việc lựa chọn Phương án 3C là phù hợp, là cơ sở cho cơ quan cung cấp thông tin cũng như công dân thực hiện quyền, trách nhiệm của mình trong tiếp cận thông tin.

3. Bố trí cán bộ, công chức làm đầu mối cung cấp thông tin

3.1. Xác định vấn đề

Nhìn chung, nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân là không hạn chế, có thể trên rất nhiều lĩnh vực như y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, giao thông, giáo dục... Tuy nhiên, trên thực tế, khi có nhu cầu tiếp cận thông tin, người dân không biết mình cần đến cơ quan nào và hỏi ai. Các cán bộ, công chức của các cơ quan nhà nước cũng không biết mình có được phép cung cấp thông tin hay không. Do vậy, khi người dân có yêu cầu thì các cán bộ, công chức thường rất lúng túng trong việc tìm cơ sở pháp lý để giải quyết hoặc thường có xu hướng từ chối cho phép tiếp cận thông tin. Các cán bộ, công chức đều không thấy rằng họ có nghĩa vụ hay trách nhiệm trong việc cung cấp thông tin khi người dân có yêu cầu. Thực tế này khiến cho quy định của Hiến pháp về quyền tiếp cận thông tin của công dân không có ý nghĩa trong cuộc sống.

3.2. Mục tiêu của chính sách

Việc bố trí cán bộ, công chức phụ trách thông tin phải bảo đảm các mục tiêu sau đây:

- *Thứ nhất*, cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, toàn diện, kịp thời cho cá nhân, tổ chức.
- *Thứ hai*, thông tin phải đến được với người dân một cách thuận lợi, dễ dàng, nhanh chóng, kịp thời.
- *Thứ ba*, tiết kiệm chi phí tối đa cho Nhà nước song phải bảo đảm quyền tiếp cận cung cấp thông tin của cá nhân, tổ chức.

3.3. Các phương án để lựa chọn

Có 3 phương án lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 3A: giữ nguyên hiện trạng (không có cán bộ, công chức phụ trách thông tin).

Phương án 3B: quy định một cán bộ, công chức phụ trách thông tin chuyên trách ở mỗi cơ quan.

Phương án 3C: quy định một cán bộ, công chức phụ trách thông tin kiêm nhiệm ở mỗi cơ quan.

Phương án 3D: người đứng đầu tự quyết định việc bố trí cán bộ cung cấp thông tin

3.4. Đánh giá tác động của các phương án

3.4.1. Phương án 3A: Giữ nguyên hiện trạng (không có cán bộ phụ trách thông tin)

Nếu không có cán bộ phụ trách thông tin để đáp ứng các yêu cầu về cung cấp thông tin của công chúng, có thể dẫn tới việc các yêu cầu cung cấp thông tin được chuyển thẳng đến cho người đứng đầu cơ quan nắm giữ thông tin. Việc xử lý và giải quyết yêu cầu sẽ vòng vo, mất nhiều thời gian cho cả hai bên (bên yêu cầu và bên cung cấp thông tin). Mặt khác, các đơn vị nhận được yêu cầu cung cấp thông tin cũng rất lúng túng và có xu hướng chuyển yêu cầu lên cấp trên, dẫn đến đường đi lòng vòng, mất thời gian và việc cung cấp thông tin thiếu tính

kịp thời, thiếu chuyên nghiệp. Với sự phát triển mạnh mẽ của các công nghệ thông tin, khối lượng thông tin ngày càng tăng nhanh gấp bội (nếu trong những năm 1970 khối lượng thông tin tăng gấp đôi trong vòng 10 năm, thì trong những năm 1980 - trong vòng 5 năm, trong những năm 1990 - trong vòng 1-2 năm[2]), nếu không có cán bộ phụ trách thông tin có thể làm ảnh hưởng đến hoạt động chung của các đơn vị trong mỗi cơ quan và việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin cũng bị ảnh hưởng.

Nếu giữ nguyên như hiện nay, người dân sẽ không biết phải nộp yêu cầu tiếp cận thông tin đến đâu; không có người chịu trách nhiệm cập nhật và cung cấp thông tin kịp thời; tốn thời gian phải trả lời một yêu cầu tiếp cận vì phải đi qua nhiều khâu trung gian.

3.4.2. Phương án 3B: Quy định một cán bộ phụ trách thông tin chuyên trách ở mỗi cơ quan, tổ chức

Tác động tích cực: Tạo điều kiện dễ dàng nộp đơn yêu cầu tiếp cận thông tin, người dân có địa chỉ rõ ràng để gửi đơn yêu cầu tiếp cận thông tin và được giải quyết nhanh chóng và thuận lợi nhất. Theo phương án này, có thể bảo đảm đáp ứng quy định về thời gian trả lời đơn yêu cầu, không mất nhiều thời gian phải trả lời một yêu cầu tiếp cận vì không phải đi qua nhiều khâu trung gian không cần thiết; thông tin sẽ được cập nhật kịp thời. Người yêu cầu cũng có thể được hướng dẫn khi yêu cầu cung cấp thông tin. Các quyền tiếp cận thông tin sẽ được đáp ứng dễ dàng hơn.

Tác động tiêu cực: tốn kém chi phí đáng kể cho ngân sách để chi cho tất cả hoạt động của các cán bộ phụ trách thông tin chuyên trách (khoảng 19.000 người). Nếu chi phí quá lớn thì lợi ích hầu như là bằng không, nhất là khi chúng ta chưa rõ có bao nhiêu yêu cầu cung cấp thông tin đến mỗi cơ quan trong một năm, hoặc cũng có thể có cơ quan không có yêu cầu cung cấp thông tin thì việc bố trí cán bộ chuyên trách sẽ rất lãng phí.

3.4.3. Phương án 3C: Quy định một cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm ở mỗi cơ quan.

Tác động tích cực: Phương án 3C là phương án tiết kiệm chi phí hơn so với phương án 3B. Chi phí cho lương của cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm tại các cơ quan và chi phí hành chính phát sinh không đáng kể mà vẫn đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin. Phương án tiết kiệm chi phí này cũng sẽ đem lại nhiều lợi ích hơn các phương án khác, nhất là trong điều kiện chúng ta cũng chưa hình dung hết các cơ quan có nhận được nhiều yêu cầu cung cấp thông tin hay không. Phương pháp này, trong những năm đầu sẽ là giải pháp an toàn về mặt không làm phát sinh quá nhiều chi phí.

Tác động tiêu cực: Tuy nhiên, hạn chế của phương án này là sẽ quá tải đối với những cơ quan lớn, nắm giữ nhiều thông tin.

[2] Theo Báo cáo tự do thông tin thế giới năm 2006 của tổ chức Privacy International

Chi phí của hai phương án 3B, 3C khác nhau là do số lượng cán bộ chuyên trách hay kiêm nhiệm ở các chủ thể cung cấp thông tin trong mỗi phương án khác nhau.

3.4.4. Phương án 3D: người đứng đầu tự quyết định việc bố trí cán bộ cung cấp thông tin

Luật tiếp cận thông tin quy định trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin xác định đơn vị, cá nhân làm đầu mối cung cấp thông tin (khoản 4 Điều 33). Bên cạnh đó, điểm h khoản 1 Điều 34 của Luật cũng quy định trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin ban hành và công bố công khai quy chế nội bộ về tổ chức cung cấp thông tin thuộc phạm vi trách nhiệm của mình trong đó có nội dung xác định đầu mối cung cấp thông tin. Như vậy, có thể thấy Luật đã xác định người làm đầu mối cung cấp thông tin trong từng cơ quan thuộc thẩm quyền của người đứng đầu cơ quan cung cấp thông tin; người đứng đầu cơ quan cung cấp thông tin sẽ căn cứ vào điều kiện thực tế của cơ quan mình để quyết định đầu mối cung cấp thông tin là kiêm nhiệm hay chuyên trách (trong khuôn khổ số lượng biên chế đã được cơ quan có thẩm quyền giao); quyết định đặt đầu mối cung cấp thông tin cho bộ phận hoặc cán bộ cụ thể trong cơ quan mình.

Thực hiện theo Phương án này bảm đảm phù hợp với quy định của Luật, tạo sự linh hoạt cho người đứng đầu cơ quan cung cấp thông tin quyết định đầu mối cung cấp thông tin để phù hợp với điều kiện thực tiễn của cơ quan như: phù hợp số lượng yêu cầu (nhiều yêu cầu cung cấp thông tin thì mới phải bố trí cá nhân chuyên trách), phù hợp với nhu cầu, phù hợp với mô hình tổ chức của cơ quan (cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin bao gồm nhiều cơ quan với mô hình tổ chức đa dạng, do đó, quy định cứng cho một cá nhân tại một tổ chức là không phù hợp) và phù hợp với thời điểm cụ thể (có thời điểm nhu cầu tiếp cận thông tin là nhiều nhưng thời điểm khác thì lại không nhiều),... Bên cạnh đó, Phương án này có ưu điểm đó là không làm tăng biên chế trong điều kiện đang thực hiện theo Nghị quyết số 39 về tinh giản bộ máy hành chính nhà nước và cán bộ, công chức, viên chức.

Phương án này chỉ có một nhược điểm đó là chưa thống nhất ở các cơ quan cung cấp thông tin về cá nhân làm đầu mối cung cấp thông tin, có thể gây nhầm lẫn cho công dân.

3.5. Kết luận và kiến nghị

So sánh giữa các phương án, Nhóm nghiên cứu thấy rằng dự thảo Nghị định không quy định về việc bố trí cán bộ đầu mối cung cấp thông tin ở mỗi cơ quan mà do người đứng đầu cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin tự quyết để phù hợp với điều kiện thực tiễn của cơ quan, không làm tăng biên chế, tổ chức bộ máy. Do đó, chúng tôi kiến nghị áp dụng phương án 3D là phù hợp hơn cả.

III. KẾT LUẬN CHUNG

Sau khi so sánh tác động ảnh hưởng về mặt lợi ích - chi phí của các giải pháp khác nhau *(xem Phần II Báo cáo),* Nhóm nghiên cứu thấy rằng nếu chọn

lựa các giải pháp có lợi nhất đối với Việt Nam thì cần lựa chọn các phương án sau đây để quy định trong dự thảo Nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật tiếp cận thông tin:

(1) Biện pháp tạo điều kiện thuận lợi để người khuyết tật thực hiện quyền tiếp cận thông tin theo hướng đa dạng các biện pháp cung cấp thông tin cho người khuyết tật để các cơ quan nhà nước căn cứ vào từng trường hợp cụ thể và điều kiện thực tiễn và khả năng, điều kiện tiếp cận thông tin của công dân để cung cấp thông tin

(2) Xây dựng Danh mục thông tin phải công khai, Danh mục thông tin công dân được tiếp cận có điều kiện, Danh mục thông tin đã được cung cấp - Phương án 2C

(3) Không quy định bố trí cán bộ, công chức làm đầu mối cung cấp thông tin mà để người đứng đầu cơ quan tự quyết - Phương án 3D

Kết quả của việc đánh giá tác động quy phạm được phân tích và trình bày theo từng phương án, nhưng điều này không có nghĩa là các vấn đề được đánh giá trên không có mối liên hệ với nhau. Trên thực tế, lợi ích của các phương án đều dựa trên giả thiết rằng đã lựa chọn các phương án tốt nhất cho các vấn đề khác nhau.